

Groningen, 18 september 2024

Advies van de adviescommissie bezwaarschriften
aan het college van burgemeester en wethouders

Samenstelling van de commissie:

De heer [redacted] 5.1.2e voorzitter

Mevrouw [redacted] 5.1.2e lid

Mevrouw [redacted] 5.1.2e lid/secretaris

Dossiernummer:

160471-2024

Indiener:

De heer [redacted] 5.1.2e

Vergunninghouder:

De heer [redacted] 5.1.2e

Onderwerp:

Verleende omgevingsvergunning voor het uitbreiden van een orthodontiepraktijk op het adres Hereplein 2

Datum van de hoorzitting:

2 augustus 2024

Advies van de commissie:

Het bestreden besluit – met vervanging van de vergunde tekening door de aangepaste tekening in de bestandenlijst van de vergunning, en onder overname van de motivering uit dit advies – in stand laten en het bezwaar ongegrond verklaren

1. Inleiding

De adviescommissie bezwaarschriften brengt hierbij advies uit over het bezwaarschrift van de heer [5.1.2e] (hierna: bezwaarde) van 22 mei 2024.

Het bezwaar is gericht tegen de beslissing van het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van 23 april 2024, waarbij een omgevingsvergunning is verleend aan de heer [5.1.2e] (hierna: vergunninghouder) voor het uitbreiden van een orthodontiepraktijk op het adres Hereplein 2.

De commissie heeft op 2 augustus 2023 een hoorzitting gehouden, waar bezwaarde een toelichting op het bezwaar heeft gegeven. Vergunninghouder was aanwezig samen met de heer [5.1.2e]. Namens het college waren mevrouw [5.1.2e] en de heer [5.1.2e] aanwezig. Van de hoorzitting is een geluidsopname gemaakt, die desgevraagd aan partijen kan worden verstrekt.

2. Feiten

Op 9 november 2023 heeft vergunninghouder een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de orthodontiepraktijk aan Hereplein 2.

Op 24 april 2024 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend.

Op 22 mei 2024 heeft bezwaarde een bezwaarschrift ingediend.

Op 28 juni 2024 heeft het college een verweerschrift ingediend.

Op 29 juli 2024 heeft het college nog een aanvullend stuk ingediend. Dat is aan bezwaarde en vergunninghouder toegezonden.

Op 2 augustus 2024 vond de hoorzitting plaats.

3. Inhoud bezwaar

Bezwaarde heeft in het bezwaarschrift en tijdens de zitting (kort samengevat) het volgende aangevoerd:

- In de beleidsnota “Geleide groei” heeft de gemeente het voornemen geuit om “lucht te geven, scherper te handhaven” binnen het beschermde stadsgezicht. Door toestemming te verlenen voor dit bouwplan houdt het college zich volgens bezwaarde niet aan dit voornemen;
- Bezwaarde zet vraagtekens bij de overwegingen over de bedrijfsvoering van de orthodontiepraktijk, en meent dat het plan meer ziet op het beter verhuurbaar maken of afscheiden van de woning in het voorhuis;
- De vluchtweg gaat in de ene tekening door een kantoorruimte en in de andere tekening over een overloop. Vluchtwegen mogen volgens bezwaarde niet door gebruiksruimten worden geleid. De tekening is onduidelijk en is daardoor volgens hem niet geschikt als handhavingsinstrument;
- Over het aanpassen van de tekening naar aanleiding van de bezwaarprocedure heeft bezwaarde ter zitting opgemerkt dat dit procedureel niet juist is. De tekeningen mogen achteraf niet worden gewijzigd;

- Bezwaarde merkt op dat de afstand tot het appartement **5.1.2e** niet over de volledige lengte 2 meter is.

4. Wettelijk kader

Overgangsrecht Omgevingswet

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet is ingediend, dan is het oude recht van toepassing. Dit volgt uit artikel 4.3 Invoeringswet Omgevingswet (IOW). De aanvraag is vóór 1 januari 2024 ingediend. Op basis van het overgangsrecht is daarom het “oude” recht van toepassing.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo)

Volgens artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo is het verboden om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk (sub a) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (sub c).

Volgens artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo wordt een omgevingsvergunning (kort gezegd) geweigerd:

- indien het bouwplan niet voldoet aan het Bouwbesluit;
- indien het bouwplan niet voldoet aan de bouwverordening;
- indien het bouwplan niet voldoet aan het bestemmingsplan; of
- indien het bouwplan niet voldoet aan redelijke eisen van welstand.

Artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo bepaalt dat de omgevingsvergunning alleen wordt geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk is.

Artikel 2.12 van de Wabo luidt als volgt (voor zover van toepassing):

“1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
 - met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
 - in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
 - in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat; (...)

Artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo geeft dus de mogelijkheid om, ondanks de strijd met een bestemmingsplan, toch een omgevingsvergunning te verlenen.

Besluit omgevingrecht (hierna: Bor)

Artikel 4 van Bijlage II van het Bor luidt als volgt (voor zover van toepassing):

“Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
- b. de oppervlakte niet meer dan 150 m²;

Bestemmingsplan Binnenstad

Op het pand aan het Hereplein 2 is het bestemmingsplan Binnenstad (hierna: het bestemmingsplan) van toepassing. Op grond van het bestemmingsplan geldt voor het onderhavige pand de bestemming "Centrum-2".

Uit artikel 5 van het bestemmingsplan volgt dat de voor Centrum-2 aangewezen gronden onder meer bestemd zijn voor zakelijke en maatschappelijke dienstverlening.

Uit de plankaart bij het bestemmingsplan volgt dat de maximale bouwhoogte voor deze locatie 7 meter is.

Artikel 5.2.2 van het bestemmingsplan luidt als volgt (voor zover hier van belang):

- "a. De gebouwen mogen uitsluitend binnen het op de verbeelding aangegeven bouwvlak worden gebouwd, met dien verstande dat aan de gevel aangebrachte reclame-uitingen, luifels en zonweringen buiten het bouwvlak mogen worden gebouwd.
- b. De goothoogte en de bouwhoogte mogen maximaal de op de verbeelding aangegeven hoogte bedragen, met dien verstande dat indien de bestaande goothoogte en bouwhoogte meer bedragen de goot- en bouwhoogte maximaal de bestaande hoogte mag bedragen."

In artikel 20.1 van het bestemmingsplan zijn "binnenplanse afwijkingsmogelijkheden" opgenomen. Artikel 20.1 onder a luidt als volgt: "Voor zover zulks niet op grond van een andere bepaling van de regels kan worden toegestaan, kunnen burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken van: a. de voorgeschreven maximale maten, afmetingen en percentages tot ten hoogste 10% of 1 meter;"

Op grond van artikel 20.2 is afwijken van bestemmingsregels met toepassing van 20.1 alleen mogelijk als geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

- "a. het straat- en bebouwingsbeeld;
- b. de woonsituatie;
- c. de verkeersveiligheid;
- d. de sociale veiligheid;
- e. de milieusituatie;
- f. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden."

5. Beoordeling van de zaak

Inleiding

De commissie is van oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning terecht heeft verleend. De commissie zal hierna uitleggen hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

De commissie merkt op dat bezwaarde niet heeft betwist dat het bouwplan in overeenstemming is met het Bouwbesluit, de bouwverordening en de redelijke eisen van de welstand.

De commissie overweegt voorts dat tussen partijen niet in geschil is dat het bouwplan op twee punten in strijd is met het bestemmingsplan. Het gaat om de volgende twee punten:

1. De nieuwe toegang tot het dakterras ter hoogte van de tweede verdieping heeft een bouwhoogte van 8 meter, waar 7 meter is toegestaan;
2. Ter hoogte van de begane grond/split level wordt een uitbreiding gerealiseerd die deels buiten het bouwvlak wordt gebouwd. Het gaat om een overschrijding van 3,6 m². Dit is alleen op de begane grond en niet op de verdieping.

Voor het eerste punt is een binnenplanse afwijking mogelijk op grond van het bestemmingsplan (artikel 20.2 onder a). Voor het tweede punt is dat niet het geval. Het college heeft de vergunning echter verleend met toepassing van een buitenplanse afwijking op grond van artikel 4 van Bijlage II van het Bor. Dat mag, mits dit geen strijd oplevert met een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.12, eerste lid onder a, sub 2 van de Wabo).

De afwijking van het bestemmingsplan

Bezwaarde heeft aangevoerd dat het college niet heeft mogen afwijken van de regels van het bestemmingsplan. Daartoe voert hij aan dat de gemeente in de beleidsnota “Geleide groei” heeft aangegeven “lucht te geven” en scherper te handhaven binnen het beschermde stadsgezicht. Door toestemming te verlenen voor dit bouwplan houdt het college zich volgens bezwaarde niet aan dit voornemen. Tijdens de zitting is gebleken dat bezwaarde voornamelijk het vrije doorzicht wil behouden en daarom een probleem heeft met de vergunde trapopgang naar het dakterras. Verder is bezwaarde van mening dat het bouwplan niet noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van de orthodontiepraktijk. Ook merkt bezwaarde op dat de afstand tot het appartement 5.1.2e niet over de volledige lengte 2 meter is.

Het college heeft in de motivering van het bestreden besluit verwezen naar het stuk dat vergunninghouder heeft ingediend. Het gaat om de “memo bedrijfsvoering en aanvullende vragen”, dat ook in de bestandenlijst van de vergunning is opgenomen. In het stuk heeft vergunninghouder het belang vanuit de bedrijfsvoering toegelicht en de impact van het bouwplan op de omgeving inzichtelijk gemaakt. Uit het stuk blijkt dat de orthodontiepraktijk behoefte heeft aan meer ruimte voor werkplekken met een computer, een vergroting van de sterilisatie- en opslagruimte en het realiseren van aparte omkleedruimtes voor mannen en vrouwen. In het stuk is tevens inzichtelijk gemaakt welk deel van het plan buiten het bouwvlak valt. Het gaat om een stuk op de begane grond van 3,6 vierkante meter aan de achterzijde van het pand, tegen de brandgang aan. Voor wat betreft de toegang tot het dakterras is een 3D-visualisatie gemaakt om de impact op het uitzicht van omwonenden inzichtelijk te maken. Het college heeft op basis hiervan gemeend dat er geen sprake is van een onevenredige aantasting van de woonsituatie van burens of van hun gebruiksmogelijkheden. Daarbij overweegt het college dat de strijdigheden zeer ondergeschikt zijn gelet op hetgeen al bij “direct recht” is toegestaan.

In het verweerschrift heeft het college nog gereageerd op de bezwaargronden. Hierbij heeft het college opgemerkt dat het klopt dat de afstand tot de perceelgrens niet overal twee meter is, maar dat dit ook niet is vereist. Daarbij merkt het college op dat er aan de zijde die grenst aan het door bezwaarde aangehaalde perceel geen raamopeningen zijn. De commissie gaat ervan uit dat het college hiermee bedoelt dat er geen strijd met het burensrecht ontstaat. Over de beleidsnota “Geleide groei” heeft het college opgemerkt dat dit een strategisch kader is voor de doorontwikkeling van de binnenstad. Ter zitting heeft

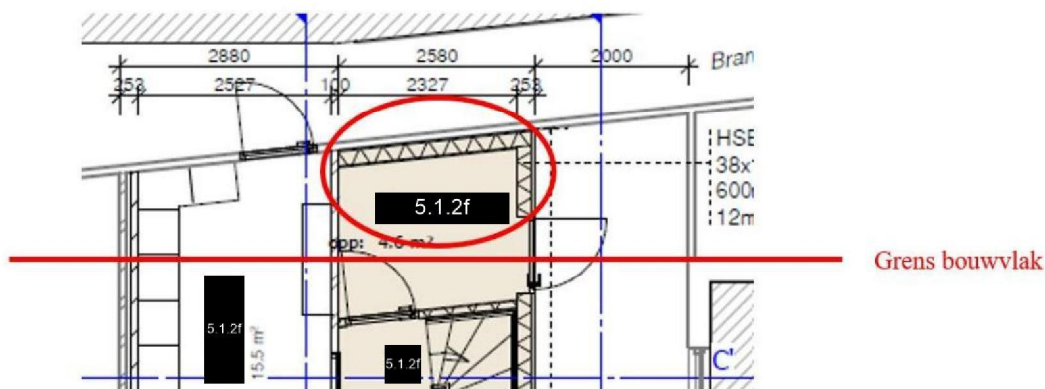
het college toegelicht dat deze nota een algemene visie weergeeft voor de binnenstad gelet op toekomstige ontwikkelingen en over ambities van de gemeente voor de binnenstad, maar dit geen onderdeel uitmaakt van het beoordelingskader bij individuele aanvragen voor omgevingsvergunningen.

Ter zitting is besproken dat vergunninghouder eerder een omgevingsvergunning heeft gevraagd (en gekregen) voor een grotere uitbreiding. Deze vergunning is naar aanleiding van meerdere bezwaren van omwonenden ingetrokken. Daarop heeft vergunninghouder zijn bouwplan – in samenspraak met omwonenden – aangepast, zodat de effecten op de omgeving zoveel mogelijk worden beperkt.

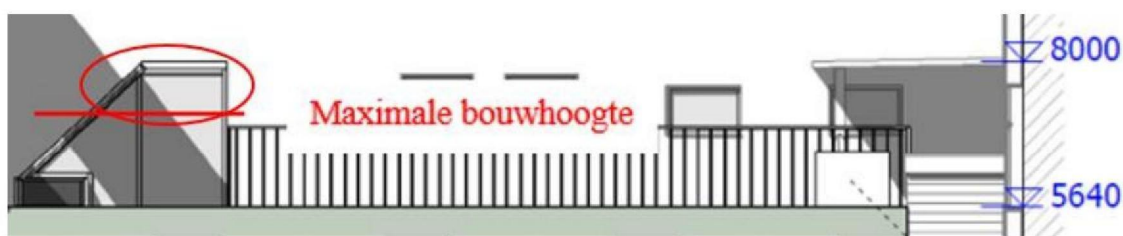
De commissie merkt ten eerste op dat de beleidsnota “Geleide groei”, geen beleid is waarin is vastgelegd hoe het college omgaat met afwijkingen van het bestemmingsplan. Hierin zijn slecht op hoofdlijnen de visie van de gemeente op de binnenstad opgenomen. De commissie is met het college eens dat dit beleid niet in de weg staat aan het verlenen van deze omgevingsvergunning.

De commissie merkt verder op dat vergunninghouder zijn belang bij de uitbreiding heeft toegelicht in de hiervoor genoemde memo en ter zitting. De commissie heeft kennisgenomen van de visie van bezwaarde over de belangen van de vergunninghouder

De commissie overweegt voorts dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat het college bij een afweging over de afwijking van een bestemmingsplan mag betrekken wat het bestemmingsplan al “bij recht” toestaat. Gelet daarop heeft het college volgens de commissie terecht geoordeeld dat er sprake is van twee geringe overschrijdingen. Uit de stukken in het dossier (tekeningen en 3D-visualisaties) blijkt ook dat het gaat om uitbreidingen die terughoudend zijn uitgevoerd. De effecten op de omgeving zijn beperkt. Slechts een klein deel van de trapopgang steekt boven de toegestane bouwhoogte uit, en bovendien wordt de trapopgang in glas uitgevoerd. Gelet op de 3D-visualisaties zijn de effecten op het uitzicht en de lichtinval van de omgeving – vooral gelet op hetgeen bij recht al is toegestaan – zeer beperkt. Ook voor wat betreft het deel op de begane grond dat buiten het bouwvlak wordt gebouwd, ziet de commissie geen reden om aan te nemen dat dit strijd met een goede ruimtelijke ordening oplevert. Voor de volledigheid verwijst de commissie naar de hieronder opgenomen afbeeldingen.



Afbeelding 1: overschrijding bouwvlak (bron: verweerschrift)



Afbeelding 2: overschrijding bouwhoogte (bron: verweerschrift)



Afbeelding 3: uitvoering trapopgang in glas (bron: memo bedrijfsvoering en aanvullende vragen)

De commissie overweegt dat het college hiermee voldoende heeft gemotiveerd waarom het bouwplan geen strijd oplevert met een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft in zijn besluitvorming de bij het besluit betrokken belangen zorgvuldig afgewogen. De commissie is daarom van oordeel dat het college terecht gebruik heeft gemaakt van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4 lid 1 van Bijlage II van het Bor.

De aangepaste tekening

In het verweerschrift heeft het college aangegeven dat naar aanleiding van het bezwaarschrift opnieuw advies is gevraagd over de brandveiligheid. Als gevolg daarvan is de tekening (voor wat betreft de vluchtwegen) aangepast. Het college heeft de tekening aan het dossier toegevoegd en is voornemens om bij de beslissing op bezwaar deze tekening op te nemen in de vergunning.

De commissie overweegt dat ter zitting is gebleken dat het bezwaar van bezwaarde niet zozeer is gelegen in de nieuwe tekening, maar in het verloop van de procedure. Bezwaarde is van mening dat de oorspronkelijk vergunde tekening onjuist is en dat de vergunning daarom niet verleend had kunnen worden. Hij vindt het niet juist om de tekening “achteraf” nog aan te passen. Volgens bezwaarde levert dit onduidelijkheid op over de vergunde situatie. Dit zou het lastiger maken om te handhaven.

De commissie overweegt dat de bezwaarprocedure juist bedoeld is voor het college om een volledige heroverweging te maken. Dit geeft de college de mogelijkheid om een besluit op bepaalde punten aan te passen of te verbeteren. De commissie is dan ook van

mening dat het college in het besluit op bezwaar de oude tekening door de nieuwe tekening mag vervangen. Op dat moment maakt de aangepaste tekening onderdeel uit van de vergunning. Dit levert dan ook geen onduidelijkheid op over de vergunde situatie, zoals bezwaarde stelt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande is de commissie van mening dat het college de omgevingsvergunning terecht en op goede gronden heeft verleend. Het bezwaar is naar het oordeel van de commissie ongegrond. De commissie adviseert het college dan ook om het bestreden besluit in stand te laten. Daarbij adviseert de commissie om in de bestandenlijst van de vergunning de vergunde tekening te vervangen door de aangepaste tekening.

6. Advies

De commissie adviseert het college van burgemeester en wethouders om het bestreden besluit – met vervanging van de vergunde tekening door de aangepaste tekening in de bestandenlijst van de vergunning, en onder overname van bovenstaande motivering – in stand te laten en het bezwaar van de heer [REDACTED] 5.1.2e ongegrond te verklaren.

De adviescommissie bezwaarschriften,

voorzitter

[REDACTED]
5.1.2e

secretaris

[REDACTED]
5.1.2e